

Michał Błachut, Jacek Kaczor

Typy uzasadnień obowiązywania zasad techniki prawodawczej w polskim porządku prawnym

Folia Iuridica Wratislaviensis 1/2, 53-64

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Błachut
Uniwersytet Wrocławski

Jacek Kaczor
Uniwersytet Wrocławski

Typy uzasadnień obowiązywania zasad techniki prawodawczej w polskim porządku prawnym

I. Wprowadzenie

Jednym z problemów polskiej praktyki prawniczej w odniesieniu do zasad techniki prawodawczej (zwanych dalej ZTP) jest fundamentalny problem ich obowiązywania. Pomimo tego, że ZTP są trwałym elementem polskiego prawotwórstwa, to na łonie doktryny oraz praktyki prawniczej przy różnych okazjach toczyły się dyskusje na temat ich obowiązywania. Wydaje się, iż obecnie mamy do czynienia z pewnym ustabilizowaniem się stanu tych dyskusji, co bynajmniej nie jest równoznaczne z osiągnięciem konsensusu. Stan ten daje jednak asumpt do sformułowania pewnych podsumowań, które ani nie stanowią rozstrzygającego głosu w dotychczasowych debatach, ani tym bardziej ich nie zamykają. Naszym celem jest jedynie dokonanie pewnej syntezy, wyrażającej się w przedstawieniu typów argumentów legitymujących obowiązywanie ZTP oraz zaprezentowanie konsekwencji związanych z posługiwaniem się nimi.

Obecnie centralnym punktem wspomnianych dyskusji jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹, zwane dalej RZTP. Niemniej jednak – co należy stanowczo podkreślić – ponieważ ZTP bywają w polskiej praktyce prawniczej traktowane w sposób autonomiczny względem RZTP, różnica pomiędzy ZTP a RZTP może być niekiedy istotna. Chodzi mianowicie o to, że ZTP są często traktowane jako zbiór dyrektyw poprawnego redagowania aktów prawnych, które winny być respektowane w każdym procesie legislacyjnym, bez względu na wyrażenie tych zasad w jakimkolwiek obowiązującym akcie prawnym. W kontekście naszego opracowania będzie to oznaczało, że obowiązywanie ZTP nie musi łączyć się z faktem ustanowienia RZTP.

¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Na potrzeby niniejszego artykułu przez ZTP rozumieć będziemy dyrektywy wskazujące, jaką formę nadawać rozstrzygnięciom prawodawcy co do ustanowienia lub zmiany norm o określonej treści, tzn. jak redagować poszczególne przepisy, jak je oznakowywać, systematyzować, jak je do systemu wprowadzać i jak je z niego eliminować². Z kolei przez wyrażenie „Norma N obowiązuje” rozumieć będziemy sytuację, w której istnieją argumenty przemawiające za postępowaniem zgodnym z tą normą³. Mając zaś na uwadze niejednorodną charakterystykę semiotyczną wypowiedzi składających się na ZTP i zastaną w teorii prawa tradycję pojmowania ZTP jako dyrektyw celowościowych, pojęcie obowiązywania ZTP odnosić będziemy do obowiązku postępowania zgodnego z ZTP niezależnie od tego, czy mają kształt dyrektywy celowościowej czy normy postępowania. Uzasadniamy to tym, że w taki bardziej swobodny sposób ZTP pojmowane są w polskiej praktyce prawniczej. I również ze względu na praktykę prawniczą częściej odwołujemy się do orzecznictwa sądowego aniżeli do poglądów formułowanych w prawoznawstwie, traktując poglądy orzecznictwa jako miernik stanu dyskusji prowadzonej w obrębie doktryny.

Na podstawie obserwacji praktyki prawniczej można wyróżnić następujące typy argumentacji:

- 1) formalna;
- 2) konstytucyjna (systemowa);
- 3) kulturowa;
- 4) pragmatyczna.

II. Argumentacja formalna

Typ argumentacji formalnej należy do dominującego sposobu uzasadnienia obowiązywania norm prawnych. Jest to również typ argumentacji odznaczający się znaczną prostotą oraz powszechną zrozumiałością i akceptowalnością. Wystarczy bowiem wykazać, że mamy do czynienia z normą ustanowioną przez kompetentny podmiot, zgodnie z wymaganą procedurą, normą ogłoszoną i taką, która weszła w życie. Argumentacja taka jest w praktyce prawniczej w przypadku ZTP wykorzystywana, jednakże prostota tej argumentacji nie zawsze radzi sobie z formułowanymi przy okazji RZTP zastrzeżeniami.

Argumentacja formalna odwołuje się w tym przypadku do faktu, że zasady techniki prawodawczej zawarte są w RZTP, a rozporządzenie to jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, wymienianym przez Konstytucję RP. RZTP jest bowiem rozporządzeniem wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego, tj. na podstawie art. 14

² S. Wronkowska, *Technika prawodawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 1, s. 2.

³ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 39.

ust. 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Skoro zatem obowiązuje jako rozporządzenie, obowiązują również zasady w nim wyrażone. Prostota tej argumentacji kończy się w tym miejscu, ponieważ nie jest w stanie wyjaśnić jednoznacznie zakresu podmiotowego tego rozporządzenia. Rozporządzenie to nie wskazuje bowiem swego zakresu w sposób wyraźny i nie definiuje w żaden sposób adresatów wyrażonych w nim ZTP. Idąc zaś tropem argumentacji formalnej, należałoby przyjąć, że do stosowania ZTP obowiązane są wyłącznie podmioty przygotowujące projekty aktów normatywnych wymienianych przez RZTP, bo dotyczy ono jedynie przygotowywania projektów. RZTP i wyrażone w nim ZTP nie obowiązywałyby zatem prawodawcy jako takiego. Oznaczałoby to w praktyce, że ustawodawca na etapie prac parlamentarnych nie musiałby już liczyć się z zasadami zawartymi w ZTP, ponieważ ustawa, jako akt wyższej rangi niż rozporządzenie, uchyla zastosowanie niezgodnego z nim aktu niższego rzędu.

Dodatkowych kłopotów dostarcza podstawa prawna wydania RZTP. Zostało ono bowiem wydane na podstawie ustawy o Radzie Ministrów, co może sugerować, że dotyczy ono jedynie podmiotów, których zachowania ta ustawa reguluje. Na tej z kolei podstawie należałoby uznać, że zakres obowiązywania ZTP rozciąga się na wszystkie podmioty wymienione w tej ustawie, a wedle restryktywnych interpretacji zakres ten ogranicza się jedynie do Rządowego Centrum Legislacji. W takim ujęciu uzasadnienie poszerzenia kręgu adresatów ZTP wymaga zatem wskazania innych przepisów, które nakładałyby obowiązek przestrzegania wyrażonych w RZTP zasad⁴.

To nie jedyne problemy, których nie rozwiązuje argumentacja formalna. Jednym z nich są konsekwencje miejsca, jakie zajmuje RZTP w hierarchii źródeł prawa. Podkreśla się bowiem, że RZTP, będąc tylko aktem wykonawczym do ustawy, nie może władczo rozstrzygać, jak mają być stosowane akty wyższego rzędu (przede wszystkim właśnie ustawy). Nadto kontrowersyjna bywa również relacja łącząca rozporządzenia z aktami stanowionymi przez administrację samorządową. Od tych ostatnich wymaga się przede wszystkim zgodności z ustawami, ale niekoniecznie z rozporządzeniami. Oprócz tego słabością użycia argumentacji formalnej jest niemożliwość sformułowania uzasadnienia dla sankcji za naruszenie ZTP, co niekoniecznie jest wadą ZTP⁵. Sankcji takiej bowiem nie wskazują w sposób wyraźny ani przepisy RZTP, ani inne przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tak więc wszystkie wzmiankowane okoliczności towarzyszące argumentacji formalnej mogą z jej punktu widzenia istotnie ograniczać zasięg obowiązywania i skutki RZTP.

⁴ Obecnie w polskim porządku prawnym brak jest przepisów zobowiązujących podmioty inne niż działające w obrębie Rady Ministrów do przestrzegania ZTP.

⁵ Por. S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1, s. 46.

Podsumowując, argumentacja formalna nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych z RZTP. Nie ulega wątpliwości jedynie fakt, że kompetencja Prezesa Rady Ministrów, ustanawiającego RZTP, obejmowała jedynie sam zabieg zidentyfikowania, ustalenia i uporządkowania ZTP, ale nie obejmowała kompetencji do wprowadzenia nowości normatywnej do porządku prawnego i nie obejmowała kompetencji do ustalenia podmiotowego zakresu obowiązywania ZTP. Zaświadczać o tym ma dodatkowo zamieszczenie ZTP w załączniku do RZTP, co czynić ma ten załącznik jedynie autorytatywnym spisem obowiązujących już zasad lub spisem zasad, o których obowiązywaniu rozstrzygną inne argumenty niż sama obecność ZTP w akcie rangi rozporządzenia. Niemniej jednak omówione zastrzeżenia, czynione wobec argumentacji formalnej, nie spowodowały całkowitej jej dyskredytacji. Jest ona wykorzystywana, zwłaszcza przez sądy administracyjne, i w dalszym ciągu stanowi użyteczne narzędzie propagowania stosowania ZTP. Tam bowiem, gdzie nie sprawdzają się inne argumenty, argumentacja formalna znajduje często dobre podłoże. I tak zgodnie z jednym z orzeczeń: „Pojęcie «sprzeczności z prawem» [...] obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem, co w konsekwencji oznacza, że również z «Zasadami techniki prawodawczej», które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie tychże zasad (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z poszczególnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w «Zasadach techniki prawodawczej» będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchylenie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne»⁶. Jak widać teza przywołanego orzeczenia uznaje wymienione wątpliwości będące następstwem posługiwania się argumentacją formalną za nieistotne, skupiając się wyłącznie na tym, że RZTP to powszechnie obowiązujące rozporządzenie.

Innymi słowy przedstawienie ZTP jako zasad znajdujących się w obowiązującym rozporządzeniu i wyrażonych w poszczególnych jego paragrafach bywa wystarczającym argumentem dla uznania, że ZTP obowiązują w sensie prawnym i winny być stosowane⁷. To niewątpliwa zaleta tej argumentacji, albowiem pozostałe typy argumentacji dla

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 10 marca 2011 r., sygn. IV SA/Po 85/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AFA3C7DD6F>.

⁷ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 16 lutego 2010 r., sygn. II SA/Bk 627/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/801B40A0B8>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 3 listopada 2011 r., sygn. I SA/Rz 660/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3E81C00DFD>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 października 2011 r., sygn. II SA/Gl 626/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9CABE183B7>.

pozytywistycznie zorientowanych prawników oraz urzędników nie zawsze bywają i zrozumiałe, i przekonywujące. W tym świetle fakt ustanowienia RZTP – pomimo poważnych zarzutów wobec takiego rozwiązania kwestii ZTP – uznać należy za niewątpliwą atut.

III. Argumentacja konstytucyjna (systemowa)

Obowiązywanie ZTP wywodzi się również w sposób nie angażujący argumentacji formalnej. W tym przypadku moc obowiązującą ZTP wywodzi się nie z faktu ustanowienia RZTP, ale z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej obecnie w art. 2 Konstytucji RP. Jest to argumentacja o tyle niezależna od RZTP, że używana była jeszcze przed wydaniem RZTP i używana jest nadal, po wejściu w życie tego aktu. Zakres zasad wyrażonych przez RZTP i zasad, które wywodzi się bezpośrednio bądź pośrednio z zasady państwa prawnego, nie jest zawsze tożsamy, choćby dlatego, że wywodzenie ZTP z przywołanej konstytucyjnej zasady prawa dokonuje się *a casu ad casum*. Nie chcemy w tym miejscu jednak dokonywać takiego zestawienia, ale raczej pokazać typ stosowanej argumentacji.

Analizowana argumentacja odwołuje się do powszechnie akceptowanej systemowej koncepcji obowiązywania prawa, w myśl której obowiązują nie tylko normy wprost wyrażone, ale również normy wywiedzione z tych wyraźnie wysłowionych na podstawie reguł wnioskowań prawniczych. W omawianym zaś przypadku problem leży nie w akceptacji takich zabiegów, ale w pytaniu, czy zasada państwa prawnego zawiera w ogóle jakąś treść (semantyczną lub aksjologiczną) albo czy wyraża jakiś cel bądź ideał do realizacji. Od odpowiedzi na takie pytania uzależniona jest bowiem możliwość stosowania rozważanych przy tej okazji rodzajów wnioskowań prawniczych (logicznych, aksjologicznych, instrumentalnych)⁸. Można – w zależności od zastosowanej strategii – argumentować, że ZTP zakodowane są niejako w zasadzie państwa prawnego albo też, że osiągnięcie określonego stanu rzeczy, zwanego państwem prawnym, wymaga przestrzegania zasad techniki prawodawczej. Inaczej mówiąc, ZTP albo składają się już na treść zasady państwa prawnego, albo są narzędziem realizacji ideału przez tę zasadę zakładanego. Zaznaczyć należy, że obowiązywanie ZTP wywodzone może być bezpośrednio bądź pośrednio z zasady państwa prawnego. W pierwszym przypadku wskazuje się na RZTP jako oficjalny zbiór ZTP, który wywieść można z zasady państwa prawnego. W drugim zaś przypadku za pochodną zasady państwa prawnego uznaje się np.: zasadę

⁸ Zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 257.

przyzwoitej legislacji, zasadę określoności przepisów prawa, zakaz tworzenia przepisów dysfunkcyjnych, z których to reguł dopiero wywodzi się (logicznie albo instrumentalnie) obowiązywanie ZTP, a przynajmniej ich doniosłą rolę w procesie respektowania standardów państwa prawnego. Egzemplifikację takiego sposobu uzasadniania obowiązywania ZTP znaleźć można w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Jedynie gwoli przykładu wskazać można wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r.⁹, w którym czytamy, że „Trybunał konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. [...] Zachowuje swoją aktualność wyrażony w sprawach W. 13/94 i K. 7/99 pogląd Trybunału o znaczeniu dla oceny konstytucyjności reguł poprawnej legislacji sformułowanych w «Zasadach techniki prawodawczej», zawartych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej» (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zasady techniki prawodawczej stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”.

Przedstawiona powyżej w zarysie argumentacja konstytucyjna (systemowa) z pewnością nie oddaje wszystkich zawiłości z nią związanych. Niemniej jednak stanowi podstawę do sformułowaniu kilku ogólniejszej natury wniosków. Po pierwsze, nie ma zgody co do tego, jaki rodzaj prawniczego rozumowania może prowadzić do wniosku, że ZTP obowiązują prawodawcę, a przynajmniej, że powinny być one dla niego ważnym wyznacznikiem działalności prawodawczej. Po drugie, daje się zauważyć, że pomimo tego dość powszechnie podzielany jest pogląd, że zasada państwa prawnego w jakiś sposób zobowiązuje do respektowania ZTP. Po trzecie, ten typ argumentacji używany jest do legitymizowania sankcji za naruszenie ZTP. Zasady te bowiem stanowią bardziej precyzyjny standard oceny aktów normatywnych, a ich powiązanie z zasadą państwa prawnego oferuje z kolei możliwość nałożenia sankcji za ich naruszenie.

Podsumowując: problemy z wykazaniem tego, jakie dokładnie prawnicze rozumowanie stoi u podstaw powiązania mocy obowiązującej ZTP z zasadą państwa prawnego, rekompensowane są – wobec zgody, że jakieś powiązanie jest – podniesieniem rangi ZTP i uczynieniem ich doniosłym kryterium oceny działalności prawodawczej. Tym samym ZTP jawią się nie tylko jako zasady kierowane do redaktorów tekstów prawnych, ale również jako zasady, przynajmniej niektóre, którymi związany powinien czuć się również prawodawca.

⁹ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, publ. OTK ZU 2003, seria A, nr 2, poz. 13.

IV. Argumentacja kulturowa

ZTP w różnych tradycjach prawnych bywają artykułowane za pomocą oficjalnych teksów prawnych. Niezależnie od tego uznaje się jednocześnie ZTP za przynależące do kultury prawnej, przy czym kultura prawna rozumiana jest tu jako zespół przekonań normatywno-dyrektywalnych towarzyszących prawu obowiązującemu w sensie formalno-systemowym¹⁰.

Jeśli uznać diagnozę przynależności ZTP do kultury prawnej za trafną – a brak wyraźnych wskazań temu przeczących – ZTP zyskują wymiar zasad w znacznym stopniu niezależnych od bieżących zapatyrywań prawodawczych, a dla uczestników tej kultury zaczynają się jawić jako realne ograniczenie w ich aktywności. Można powiedzieć, że ZTP obowiązują aktorów świata prawniczego tak samo, jak obowiązują ich reguły wykładni. Bierze się to stąd, że przekonanie o normatywności ZTP oparte jest na solidnych podstawach w postaci argumentów tetycznych (z autorytetu doktryny i orzecznictwa) i faktualnych (z trwałości praktyki odwołującej się do takich zasad), a poczucie obowiązku respektowania ZTP jest efektem procesu edukacji prawniczej implementującej określone wzorce zachowań.

Ten typ argumentacji zwalnia z obowiązku rozważań charakterystycznych dla argumentacji formalnej i systemowej, a stan, w którym argumentacja odwołująca się do kultury prawnej jest akceptowana, oznacza, że problem doniosłości ZTP w praktyce i doktrynie prawniczej został już gruntownie przepracowany. Na tej podstawie stan, w którym należy przestrzegać ZTP, uznaje się niejako za naturalny, nie wymagający już żadnych dodatkowych argumentów.

W polskiej tradycji ZTP istnieje kilka poważnych przesłanek dających podstawy do stwierdzenia, że ZTP obowiązują w tym sensie. Pomijamy w tym momencie typ poglądów uznający, że tak po prostu już jest i wznawianie argumentacji nie jest już potrzebne. Tak więc o kulturowym charakterze ZTP mogą zaświadczać formy, w których oficjalnie te zasady artykułowano. Wydawane pod auspicjami Prezesa Rady Ministrów ZTP z 1939 r. i z 1962 r. przyjęły postać raczej publikacji książkowych niż aktów normatywnych. Świadczyć miało to nie tyle o zamiarze wprowadzenia nowości normatywnej, ile o chęci odzwierciedlenia zastanych i akceptowanych w legislacji wzorców zachowań. Podobnie rzecz się ma z obecnymi ZTP, wyrażonymi za pomocą RZTP. W tym rozporządzeniu, tak jak we wcześniejszych formach prawnych, ZTP zamieszczono w załączniku, a więc w sposób sugerujący, że ma ono bardziej deklaratoryjny niż konstytutywny charakter. Można nawet przyjąć, że zadaniem Prezesa Rady Ministrów było

¹⁰ Zob. W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, s. 75.

nie tyle ustanowienie, ile przede wszystkim ustalenie ZTP. Innymi słowy, zadaniem prawodawcy nie było w tym przypadku stworzenie nowych zasad i narzucenie ich przestrzegania adresatom, a jedynie identyfikacja zasad uznawanych za kanon prawidłowych technik legislacyjnych i ich utrwalenie. Ten tok rozumowania wzmocniony jest również faktem, że pomiędzy poszczególnymi zbiorami ZTP nie zachodziły jakieś poważne, rewolucyjne dla praktyki legislacyjnej, różnice. Argumenty z formy wyartykułowania ZTP nie są tu rozstrzygające, ale jednocześnie nie można ich ignorować.

O kulturowym charakterze ZTP zaświadczać może również trudna do wyrażenia i udokumentowania wieloletnia powszechność i stabilność poglądów doktryny¹¹ i orzecznictwa¹², głoszących, że teksty prawne powinny być redagowane w sposób zgodny z ZTP i że takie ZTP „istnieją” niezależnie od tego, czy przyjęły, czy też nie jakąś formę prawną. Jedną z egzemplifikacji takiego utrwalonego poglądu jest używane przez Trybunał Konstytucyjny wyrażenie „powszechnie obowiązujące zasady techniki prawodawczej” czy też wyrażenie „powszechnie reguły postępowania legislacyjnego”¹³ i co warto zaznaczyć, było one używane niezależnie od tego, jaką formę przyjęło oficjalne wyartykułowanie ZTP, tj. czy było to rozporządzenie z 1962 r., uchwała z 1991 r., czy jest to obecnie obowiązujące RZTP. Poglądy podobne odnaleźć można również w orzecznictwie sądów administracyjnych. W orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z 14 czerwca 2006 r. stwierdził: „Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej» (Dz. U. Nr 100, poz. 908) nie jest aktem normatywnym, ale odzwierciedla standardy kultury prawnej”¹⁴. Z drugiej strony zwraca się też uwagę na kulturotwórczy charakter RZTP¹⁵.

¹¹ Zob. J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010; M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008; A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Warszawa 2009.

¹² Zob. Na przykład w bazie informatycznej Legalis na dzień 21 listopada 2011 r. odnotowanych jest 1272 orzeczeń, w których sentencjach albo uzasadnieniach następuje odwołanie do ZTP i są to tylko orzeczenia sądów wyższych instancji. Nadto ZTP uzupełniane są o katalog „Dobrych praktyk legislacyjnych”, zob. http://rcj.gov.pl/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=130.

¹³ Zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/proces_prawotworczy.pdf i powołane tam orzeczenia, s. 118.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 czerwca 2006 r., III SA/Wa 2434/05; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DA9308D7211>; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 września 2009 r., II SA/Gd 66/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/834C373574>.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 27 stycznia 2011 r., sygn. II SA/Go 875/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E09530B4E9>.

Również w argumentacji odwołującej się do zasady państwa prawnego pojawia się ślad świadczący o tym, że ZTP stanowią pozaprawne, w sensie formalno-systemowym, standardy postępowania. Według niektórych zasada państwa prawnego jest klauzulą generalną (tj. przepisem odwołującym się do pozaprawnych standardów postępowania), która odsyła między innymi do ZTP. W tym sensie ZTP, jako normatywny standard kultury prawnej, zyskują dodatkową legitymację i stają się pozaprawnym standardem postępowania, którego nakaz respektowania ma podstawę w obowiązującym prawie.

Argumentacja odwołująca się do kultury prawnej oczywiście nie zadowala skrajnie pozytywnie nastawionych prawników i urzędników, uznających wyraźny akt prawodawczy za najlepszy sposób regulacji i sankcjonowania ludzkich zachowań. Argumentacja, o której tu mowa, nie przekonuje również tych, którzy z naruszenia ZTP chcą wywodzić sankcje prawne. Niemniej jednak argumentacja odwołująca się do kultury prawnej prezentuje ZTP jako stabilne i niejako naturalne zasady obowiązujące tak prawodawców, jak i osoby przygotowujące projekty aktów normatywnych. ZTP są w tym sensie, podobnie jak reguły rozumowań prawniczych, koniecznym składnikiem prawniczego wyposażenia, który wiąże przynajmniej każdego prawnika tylko z tego powodu, że jest prawnikiem. Siła argumentacji kulturowej, konkurującej zwłaszcza z argumentacją formalną, rośnie znacznie, jeśli wskaże się wątpliwości co do siły oddziaływania tradycyjnego aktu normatywnego na jego adresatów oraz jeśli przywoła się przekonanie, że zinternalizowane wzorce zachowań są uznawane za lepszy sposób regulowania zachowań niż stanowienie przepisów prawnych zaopatrzonych w sankcje prawne.

V. Argumentacja pragmatyczna

Ostatni typ argumentacji odwołuje się do konsekwencji posługiwania się ZTP i równie dobrze można określić go jako argument użyteczny. W uproszczeniu wskazuje on, że respektowanie ZTP przynosi więcej korzyści aniżeli strat, a legislator powinien być zainteresowany nie tyle problemem mocy obowiązującej ZTP, ile efektywnym i komunikatywnym stanowieniem norm prawnych. Powinien więc kierować się przede wszystkim tym, co jest dobrym narzędziem do realizacji takich celów. Można więc przyjąć, że gdyby nawet nie było innych powodów do respektowania ZTP, to wzgląd na korzyści płynące z ich respektowania winien być dostatecznym argumentem przemawiającym za stosowaniem ZTP. Wśród tych korzyści wymienia się przede wszystkim dwie następujące. ZTP oferują sprawdzone sposoby rozwiązywania typowych problemów legislacyjnych, zwalniając tym samym redaktora tekstu prawnego z konieczności samodzielnego poszukiwania dla nich rozwiązań. Po drugie, ZTP mają być gwarantem wyrażania woli prawodawcy w sposób zrozumiały dla adresatów tekstów prawnych,

a zwłaszcza dla prawników te teksty interpretujących. Inaczej mówiąc, przestrzeganie ZTP jest sposobem na komunikowanie woli prawodawcy za pomocą kodu, którym posługują się odbiorcy tekstów prawnych, a co za tym idzie, jest to sposób na uzyskanie korespondencji pomiędzy dyrektywami redagowania i dyrektywami interpretowania tekstów prawnych. Wyrazem uznania takiego stanowiska jest dla przykładu wypowiedź następująca: „Niezależnie od problemu mocy obowiązującej zasad techniki prawodawczej i kręgu związanych nimi organów ustawodawca nie powinien w tak oczywisty sposób ignorować wyrażonych w nich norm, zwłaszcza w sytuacji, gdy z uwagi na współzależność zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni może się to stać źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa”¹⁶. Idzie tu o to, że ZTP mają się bronić przede wszystkim tym, że są trafne¹⁷.

Jak łatwo zauważyć, ten typ argumentacji nie jest dość rozpowszechniony w zakresie uzasadniania obowiązywania norm prawnych, niemniej jednak może być użyteczny jako argument wspierający lub uzupełniający inne typy argumentacji.

VI. Podsumowanie

Przedstawione typy argumentacji mogą sugerować, że w polskim porządku prawnym mamy do czynienia z permanentnym stanem niepewności co do obowiązywania ZTP i dodatkowo jest to stan, którego zmianę się postuluje. Jest to jednak diagnoza, która dobrze koresponduje jedynie z przywiązaniem do formalnej koncepcji obowiązywania prawa i która łączy się z przekonaniem, że normy postępowania niewyposażone w sankcję prawną na miano norm prawnych nie zasługują. Takiej optyce towarzyszy też zwykle wiara w to, że teksty prawne są najlepszym narzędziem zmiany rzeczywistości, a sankcje najlepszym tego gwarantem. Wprawdzie taki sposób postrzegania prawa jest dość rozpowszechniony w środowisku zawodowym prawników oraz urzędników, jednak z drugiej strony coraz częściej, przynajmniej w zakresie ZTP, niedomagania formalne nie przeszkadzają w kształtowaniu się przekonania, że powinno się przestrzegać ZTP z innych niż formalne powodów i niekoniecznie w obawie przed sankcją. Tym samym – przynajmniej w odniesieniu do ZTP – pozostałe typy argumentacji doczekały się częściowej przynajmniej akceptacji. Wśród nich duże znaczenie przypisywać należy argumentacji odwołującej się do kultury prawnej, zdolnej do wytworzenia stabilnych i stawiających realne ograniczenia wzorców zachowań. Oczekiwać zatem należy nie

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00; publ. OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217.

¹⁷ S. Wronkowska, *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2, s. 98.

tyle zmiany formy prawnej wyartykułowania ZTP, ile wzrostu świadomości wśród prawników i urzędników w zakresie ZTP, oddziaływania edukacyjnego i wszelkich innych form promocji ZTP. Podkreślić należy również, że obowiązywanie ZTP to nie tylko sprawa dotycząca zachowań legislatorów i prawodawców, ale również prawników stosujących prawo. Im powszechniej ci ostatni będą zakładać w swojej działalności, że ZTP są synonimem kodu, którym posługuje się prawodawca, i że dzięki temu ZTP są narzędziem ułatwiającym podejmowanie oraz uzasadnianie decyzji walidacyjnych i interpretacyjnych, tym bardziej prawodawca, chcący skutecznie komunikować się z prawnikami, zmuszony będzie do zaakceptowania tego kodu.

Różnorodność sposobów, w jaki wykazuje się doniosłość ZTP, należy z jednej strony traktować jako atut strategii perswazyjnej, a z drugiej strony jako odzwierciedlenie różnorodności semiotycznej wypowiedzi, które wchodzi w skład ZTP oraz ich stopniowalnego znaczenia dla oceny efektu działalności prawodawczej. Co do drugiej kwestii wskazać należy, że z punktu widzenia argumentacji formalnej ta różnorodność (dyrektywy celowościowe, normy postępowania, reguły walidacyjne) i stopniowalna doniosłość (od wskazań dotyczących typografii tekstu prawnego, po reguły określające sposób zapewnienia zgodności w układzie hierarchicznym) stanowi kłopot. Kłopot taki znika, jeśli obowiązywanie ZTP będzie się rozpatrywać z perspektywy pozostałych typów argumentacji, które nie wymagając jednoznacznych odpowiedzi, np. w kwestii skutków naruszenia ZTP, pozwalają orzekać jednoznacznie o obowiązywaniu tych zasad.

Podsumowując, różnorodność argumentacji na rzecz obowiązywania ZTP uznać należy za stan godny aprobaty, zaś słabość ZTP, ujawnianą przez argumentację formalną, za pozorną i nie wymagającą wcale naprawy.

Summary

Types of justifications of rules governing legislative technique in the Polish legal system

This paper explores the question of validity of rules governing legislative technique in the Polish legal system. The article is not only a contribution to the discussion which takes place in Polish legal science, but it also constitutes an attempt to organize this debate and arrive at more general conclusions. The paper identifies types of arguments used to justify validity of the rules governing legislative technique and describes consequences of implementing them. These arguments may be divided into the following types: formal, constitutional, cultural and pragmatic.

The authors argue that the variety of arguments in favour of the validity of the rules mentioned above should be considered useful, while their weakness revealed by formal arguments should be deemed less important.